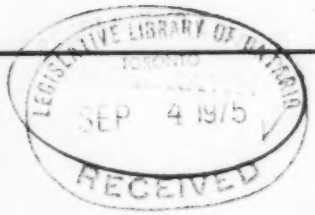
LA NOTION
DU REVENU MINIMUM



L'ÉTAT DE LA QUESTION
ET LES RECOMMANDATIONS

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA FAMILLE

NOVEMBRE 1974

LA NOTION DE REVENU MINIMUM

101-06158/

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
LE MINISTRE

Québec, le 12 juin 1975

Monsieur Roger Marier
Président
Conseil des Affaires sociales
et de la Famille
1126, chemin St-Louis
Québec 6, P.Q.

Monsieur le président,

J'ai pris connaissance du dossier que vous portiez à mon attention en date du 14 novembre 1974 relativement à la notion de revenu minimum.

J'aimerais remercier les membres du Conseil des Affaires sociales et de la Famille pour le travail effectué à ce sujet et je veux vous assurer que j'ai chargé les principaux officiers concernés en la matière au sein de mon ministère d'en faire une étude approfondie et d'en tirer parti dans la mesure du possible.

Je partage également votre avis à l'effet que ce document puisse être utile à titre d'instrument de travail et d'information pour le public intéressé à cette question. C'est pourquoi il m'est agréable de vous autoriser à en faire la publication et la distribution.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Claude E. Forget

CLAUDE E. FORGET
Ministre

TABLE DES MATIERES

		PAGES
INTRODUCTION		5
PREMIERE PARTIE:	L'évolution de la conjoncture relative à la notion de revenu minimum.	9
DEUXIEME PARTIE:	L'état de la question et les recommandations.	27
	1. Le revenu minimum garanti: un objectif maintenant prioritaire.	28
	2. Le revenu minimum garanti: un moyen pour améliorer la situation financière des défavorisés de même que la cohérence entre les différents programmes.	34
	3. Le revenu minimum garanti: ses limites.	49
Annexe 1:	Qu'est-ce que le revenu minimum garanti? *	
Annexe 11:	Pourquoi le revenu minimum garanti? *	
Annexe 111:	L'incohérence des divers éléments de la politique actuelle de sécurité du revenu par rapport à une notion de revenu minimum. *	

* L'une ou l'autre des trois annexes rédigées sous la seule responsabilité de leur auteur Mario Ste-Croix est disponible à tout intéressé qui en fait la demande au secrétariat du Conseil des affaires sociales et de la famille, 1126, chemin St-Louis, Sillery, Québec.

INTRODUCTION

Convoqué pour le 18 août 1971, le Conseil des affaires sociales et de la famille recevait, au cours de la première réunion de son existence, de la part de M. Claude Castonguay, ministre des Affaires sociales, des considérations sur un premier groupe de questions qui devaient par la suite déterminer partie de son mandat. Quelques mois auparavant, la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, dont M. Castonguay avait assumé la présidence jusqu'à son entrée dans la vie politique, soumettait le rapport de ses travaux au titre de la sécurité du revenu. Une des recommandations de ce rapport était à l'effet "que des études soient entreprises relativement à la définition d'un concept de revenu minimum et à l'évaluation permanente de ce niveau de revenu minimum" (1). Le ministre devait considérer que cette recommandation constituait une des questions qui pourraient avec profit retenir l'attention du Conseil.

Un comité spécial du Conseil était constitué, dès le 8 septembre, pour faire l'étude de la question du revenu minimum. Plus spécifiquement, son mandat initial comportait le développement d'une problématique relative à la notion de revenu minimum et à l'évaluation permanente d'un revenu minimum à partir de laquelle un plan d'étude pourrait être conçu, impliquant à la fois recherches et consultations. Toutefois, depuis que cette question du revenu minimum est devenue une préoccupation du Conseil, la conjoncture qui y a trait a été l'objet d'une évolution importante.

A l'automne 1974, il apparaît au CASF utile de faire connaître son avis sur la question du revenu minimum au ministre des Affaires sociales du Québec. Les recommandations du Conseil ne se fondent

---

(1) Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, troisième partie, vol. V, recommandation 5.IV.12

pas sur des études techniques et détaillées qui sont hors de portée d'un organisme consultatif. Elles ont, de ce fait, un certain caractère de généralité et ont trait surtout aux objectifs impliqués dans un tel régime.

Le présent document du CASF comprend deux parties. La première évoque à larges traits la conjoncture dans laquelle le Conseil a commencé ses travaux sur la notion de revenu minimum et son évolution par la suite. La seconde partie se rapporte aux états de question et aux recommandations du CASF sous trois titres:

1. Le revenu minimum garanti: un objectif maintenant prioriatire;
2. Le revenu minimum garanti: un moyen pour améliorer la situation financière des défavorisés de même que la cohérence entre les différents programmes;
3. Le revenu minimum garanti: ses limites.

Pour formuler ses recommandations, le CASF a eu le bénéfice de travaux qui ont eu pour objet de répondre aux questions fondamentales que pose la discussion d'un revenu minimum garanti, à savoir: De quoi s'agit-il quand on parle de revenu minimum et d'un programme de revenu minimum garanti? Pourquoi un programme de revenu minimum garanti est nécessaire pour la société québécoise de maintenant? Quelles relations un programme de revenu minimum garanti aurait-il avec les programmes de sécurité du revenu? Ces études ont été faites par un recherchiste à l'emploi du CASF qui a par ailleurs participé aux positions de problème élaborées par les membres du Conseil et de son comité spécial d'étude sur la question, à leurs interrogations et à la formulation d'un certain nombre de réponses. M. Mario Ste-Croix assume la responsabilité du contenu des études qui sont produites en annexe du présent document.

Le CASF fait le voeu que le ministre des Affaires sociales rendra publics les avis du Conseil et disponibles les études qui lui ont servi, de façon à rendre plus facile à un grand nombre de Québécois l'intelligence de cette question fondamentale qu'est celle de la garantie d'un revenu minimum qui s'impose aussi bien en vertu d'impératifs économiques que de points de vue sociaux et humanitaires.

PREMIERE PARTIE

L'EVOLUTION DE LA CONJONCTURE RELATIVE A LA NOTION DE REVENU MINIMUM

En 1968, dans son cinquième rapport annuel, le Conseil économique du Canada avait identifié la pauvreté comme un des défis majeurs causés par la croissance et le changement au Canada. Il avait esquissé le visage et l'ampleur de la pauvreté, les caractéristiques des familles et des personnes à faible revenu, et formulé des recommandations. Dans l'immédiat, le CEC avait recommandé, à tous les niveaux de gouvernements, comme première étape d'une "attaque plus efficace contre la pauvreté", la revision et la mise à jour des objectifs des politiques sociales existances, la création d'organismes de coordination interministérielle, l'exploitation par les provinces des grandes possibilités offertes par le Régime d'assistance publique du Canada; à plus long terme, l'accumulation des connaissances et de la compréhension des problèmes nécessaires à l'élimination de la pauvreté, la détermination d'un minimum acceptable comme niveau de vie et l'évaluation des programmes conformément à ce critère (1).

L'année suivante, le CEC revenait à la charge en analysant les coûts et les conséquences de la pauvreté dans un effort pour amener les Canadiens à considérer la pauvreté sous un angle nouveau. "La mise en oeuvre de moyens efficaces de rendre le pauvre en mesure de s'assurer un revenu suffisant est, à notre avis, indispensable à l'atténuation des conséquences humaines et sociales et à la réduction du coût économique de la pauvreté" (2).

L'adoption, en décembre 1969, de la loi de l'aide sociale du Québec, qui effectuait une refonte des lois d'assistance sociale au Québec et, en septembre 1970, de ses règlements, reconnaissait un droit à une prestation à ceux qui sont privés de revenus du travail et comportait une garantie pour eux à un certain revenu minimum.

---

(1) Conseil économique du Canada, cinquième exposé annuel, "Défi posé par la croissance et le changement", septembre 1968, p. 111 à 153.

(2) Conseil économique du Canada, sixième exposé annuel, "Perspectives 1975", septembre 1969, p. 134.

La loi québécoise de l'aide sociale, comme celle de la Colombie britannique, devait en outre permettre aux travailleurs pauvres l'admissibilité à certaines prestations.

L'hiver 1970/71 fut marqué par la publication du livre blanc fédéral sur la sécurité du revenu et par celle du volume V des rapports de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social du Québec. Dans son livre blanc, le gouvernement du Canada faisait part des objectifs qui seraient les siens, soit, d'abord, de réduire l'insécurité liée aux risques de perte de revenu et de prévenir ou d'atténuer ainsi la pauvreté par le renforcement du régime des pensions et de l'assurance-chômage; puis, de diminuer la pauvreté et de réduire la dépendance par l'extension du régime de revenu garanti pour les personnes âgées, la conversion des allocations familiales en un programme sélectif et l'amélioration de l'efficacité de l'assistance sociale (1). La Commission d'enquête, pour sa part, recommandait au gouvernement la garantie d'un revenu minimum comme objectif général des régimes de sécurité. A ces fins, elle avait conçu un système à trois paliers comprenant un régime d'allocations sociales général comme pièce centrale du système. Ces allocations seraient disponibles aux individus et aux familles et ne se fonderaient que sur un examen du revenu. Elles remplaceraient l'aide sociale versée au titre des besoins ordinaires. Un régime d'allocations familiales s'ajouterait aux allocations générales et tiendrait compte du niveau du revenu de la famille, du nombre d'enfants et de leur rang dans la famille. Pour les familles dont le revenu net serait moins de $5,000, les deux programmes couvriraient 100% du coût associé à la présence des enfants dans une famille et constitueraient pour elle une forme de revenu annuel garanti. Les assurances sociales (assurance-chômage, régime des rentes) continueraient de jouer le rôle qui leur est assigné (2).

---

(1) Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, "La sécurité du revenu au Canada", 1970.

(2) Gouvernement du Québec, Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, vol. V, "La sécurité du revenu", 1971.

Coup sur coup, le Conseil canadien de développement social et le Conseil national du bien-être social devaient réagir aux positions prises: le premier, par une étude du programme d'allocations familiales proposé par le gouvernement fédéral; le second, par une affirmation de l'urgence de garantir un revenu qui permette à tous et à chacun de vivre au-dessus du seuil de la pauvreté, garantie qui ne serait pas au-delà des moyens dont dispose le Canada.

Le CCDS s'oppose à ce que l'amélioration des prestations d'allocations familiales, fort insuffisantes d'ailleurs: $16 par enfant, ne soit rendue possible que par une redistribution des fonds déjà affectés au programme actuel d'allocations familiales. Il souligne que l'amélioration du programme devrait être financée grâce au concours des personnes et des familles sans enfant à charge et de l'ensemble de la population. Il maintient qu'il faudrait accorder une plus haute priorité à ce programme par rapport à d'autres susceptibles d'être financés à même les dépenses publiques. Il rejoint les considérations de la Commission Castonguay-Nepveu et recommande:

(a) L'adoption d'un niveau de prestations nettes qui, en attendant l'avènement d'un programme général de sécurité du revenu assurerait le plus d'aide possible aux familles à faible revenu tout en contribuant de façon raisonnable aux frais d'entretien des enfants des autres familles.

(b) L'adoption de prestations uniformes et universelles (démo-subventions) au profit des enfants à charge de moins de 18 ans qui tiennent compte de l'âge des enfants: e.g., groupes d'âge de 0-5, 6-11 et 12-17, ce dernier groupe comprenant les allocations aux jeunes qui devraient s'intégrer aux allocations familiales.

(c) L'imposition des prestations selon un barème spécial qui assurerait le plus d'aide aux faibles revenus et permettrait un recouvrement total des allocations à un point particulier.

(d) L'élimination de l'exemption fiscale à l'égard des enfants à charge de moins de 18 ans, l'élimination pouvant peut-être "s'échelonner" sur un certain nombre d'années.

(e) Une variation du barème d'imposition spécial afin d'assurer de l'aide en fonction du nombre d'enfants des familles ayant le même revenu.

(f) Une indexation des prestations destinée à tenir pleinement compte de l'augmentation annuelle de l'incide des prix à la consommation.

Le CCDS produit un certain nombre de recommandations spécifiques sur des prestations de $25 et $22 par mois par enfant et sur les coûts associés à de tels programmes (1).

Le Conseil national du bien-être social soutient qu'un programme de revenu garanti n'est pas hors des moyens des Canadiens. "On peut dire qu'il est inférieur aux dépenses annuelles du budget pour les routes. Comme pourcentage du produit national brut (moins que 2 p. 100), il se compare en gros à celui des régimes de pensions du Canada et des rentes du Québec. Il est considérablement moins élevé que l'augmentation annuelle des recettes perçues par le gouvernement sous forme d'impôts (3.1 milliards de dollars, de 1968 à 1969)". Un régime de revenu garanti pourrait combiner les meilleurs éléments des propositions d'Ottawa et de celles de Québec (2).

Conformément au voeu exprimé par le Conseil économique du Canada, le Sénat canadien avait constitué, en novembre 1968, un comité spécial sur la pauvreté. Ce comité, reconduit en 1969 et 1970, faisait rapport de ses travaux en 1971. La principale recommandation formulée au terme de la vaste étude faite de la pauvreté au Canada par le comité du Sénat avait trait à l'adoption d'un régime de revenu annuel garanti, sous forme d'impôt négatif, pour tous les Canadiens et destiné à remplacer les programmes en vigueur du gouvernement du Canada ou conjointement du gouvernement central et des provinces, à l'exception des

---

(1) Conseil canadien de développement social, "Observations et recommandations du CCDS sur le Régime de Sécurité du Revenu familial proposé dans le livre blanc fédéral", avril 1971.

(2) Conseil national du bien-être social, "Déclaration sur la sécurité du revenu", avril 1971.

assurances sociales. A cet effet, on suggérait l'adoption d'une méthode particulière pour établir le seuil de pauvreté qui aurait une certaine relation avec la valeur du niveau de vie moyen, chaque année, comme aussi avec la taille des familles. Les recherches faites par le comité spécial du Sénat apparaissent avoir été effectuées au cours de la même période au cours de laquelle la Commission Castonguay-Nepveu poursuivait les siennes.

Le rapport Croll, du nom du président du comité spécial du Sénat, devait être l'objet de controverses variées. Un groupe de ses recherchistes a même produit un contre-rapport, en invoquant que le rapport original était trop conservateur et avait été influencé par le gouvernement.

C'est donc préfacé par les événements et les développements rapportés plus haut que le Conseil des affaires sociales et de la famille devait entreprendre l'étude d'un concept de revenu minimum, conformément aux suggestions formulées par M. Castonguay. D'autre part, depuis le début de ses travaux sur cette question à l'automne 1971, le CASF a vu la conjoncture reliée au développement d'un concept de revenu minimum et d'une politique de sécurité du revenu évoluer de diverses façons.

Le livre blanc fédéral de 1970 comprenait l'adoption d'une nouvelle loi d'assurance-chômage, rendant possibles, entre autres choses, des prestations plus nombreuses et pouvant aller jusqu'à $100 par semaine. Malgré les objections formulées par le Québec, la nouvelle loi d'assurance-chômage devait être adoptée et provoquer une augmentation très rapide et substantielle du volume des prestations. Face à l'accélération des coûts, la Commission d'assurance-chômage entreprenait des campagnes successives contre les fraudeurs potentiels.

L'augmentation des coûts survenait au moment même où le volume du chômage décroissait. Le nouveau programme donnait lieu à toutes sortes de dénonciations de la part des chômeurs qui se plaignaient de la multiplication des tracasseries administratives comme aussi de corps publics réclamant l'élaboration d'un nouveau système.

L'analyse la plus sévère qui ait été faite du nouveau programme d'assurance-chômage remonte au 29 novembre 1972. M. Ruben Baetz signalait que le programme impliquerait des coûts, pour sa première année, de l'ordre de $2.2 milliards, une somme représentant presque le double de ce qu'il en aurait coûté pour garantir à tous un revenu équivalant à $4,200 pour une famille de quatre personnes. Les coûts du programme équivaudraient au tiers des sommes dépensées aux Etats-Unis au titre de l'assurance-chômage alors que la main-d'oeuvre canadienne n'équivaut qu'à 10% de la main-d'oeuvre américaine. Dans son analyse, le directeur du Conseil canadien de développement social juge qu'on a voulu trop faire par l'intermédiaire d'un seul programme alors que, ce qui est requis, c'est un système de sécurité du revenu global et intégré. Les prestations élevées payées en vertu du régime émoussent la motivation au travail. Les prestations offertes aux travailleurs marginaux non qualifiés sont, par ailleurs, tout à fait insuffisantes pour satisfaire les besoins fondamentaux. L'addition de prestations de maternité comme de prestations aux travailleurs à la retraite au programme d'assurance-chômage est considérée comme une erreur (1).

Ce qui est sûr, c'est que, depuis que le programme d'assurance-chômage a été institué, le nombre de ménages recevant des prestations d'aide sociale a décru de façon constante, renversant une tendance contraire qui remontait à 1959. Le nombre des ménages à l'aide sociale qui était de 215,689 en décembre 1971 était passé à 177,072 en décembre 1973, soit une diminution de presque 18% (2).

---

(1) Le Devoir, 4 décembre 1972, "Pourquoi l'assurance-chômage coûtera au moins $2 milliards"?.

(2) MAS, "Statistiques des Affaires sociales: sécurité du revenu", vol. 1, No 1, p. 8, et vol. 2, No 1, p. 6.

Parallèlement à l'expérience du programme d'assurance-chômage, la conjoncture a surtout porté sur l'évolution du régime d'allocations familiales. Le libre blanc de 1970 accordait à ce programme une haute priorité. Le ministre des Affaires sociales du Québec considérait, par ailleurs, le développement d'un régime d'allocations familiales comme pièce prioritaire au développement d'une approche globale et intégrée au programme de sécurité du revenu.

L'adoption du programme fédéral tel que formulé au livre blanc de 1970 a été l'objet de plusieurs remises, face aux critiques nombreuses formulées à son endroit. Le programme fut l'objet des discussions de la conférence de Victoria en 1971. Les propositions succédèrent aux contre-propositions jusqu'à la fin de 1972 sur les objectifs assignés au programme, son caractère sélectif ou universel, le niveau des prestations, l'adaptabilité des prestations aux problèmes régionaux. A la fin de 1972, il semble qu'un certain consensus ait été atteint parmi les représentants des provinces, face au gouvernement du Canada. C'est au cours de cette période que le CASF recommandait au ministre des Affaires sociales, dans le cadre de la mise en valeur des ressources sous-utilisées au Québec:

> "la poursuite des négociations sur la refonte des allocations familiales prévoyant, si possible, une sélectivité effectuée au moyen de l'impôt sur le revenu;
>
> la poursuite de négociations avec le gouvernement fédéral pour réaliser une plus grande cohérence entre les niveaux des diverses prestations sociales et entre ces niveaux et ceux des rémunérations disponibles sur le marché du travail;
>
> l'étude de l'impôt sur le revenu comme principal instrument de redistribution du revenu et des charges parmi les individus, les familles, les ménages et les groupes" (1).

---

(1) CASF "Les objectifs 1973/74 dans le domaine des affaires sociales et de la famille", 7 novembre 1972, p. 26.

Au début de l'année 1973, le nouveau ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Marc Lalonde, déclarait aux Communes que le projet de loi fédérale sur les allocations familiales ne serait pas soumis à la Chambre avant qu'il n'ait eu l'occasion de consulter ses collègues provinciaux. Le 18 avril de la même année, M. Lalonde rendait public son livre jaune qui comportait, entre autres propositions, les suivantes qui devaient plus tard mettre un terme aux négociations fédérales-provinciales sur la question, provoquer un consensus et l'adoption de lois, tant au niveau central qu'à celui des provinces. Ces propositions étaient les suivantes:

> "Que les allocations familiales du gouvernement fédéral soient portées de la moyenne actuelle de $7.21 par enfant et par mois à une moyenne de $20.00 par enfant et que ces allocations soient imposables (comme faisant partie du revenu d'un parent qui déclare avoir un enfant à charge). Que soit révisé de temps à autre le niveau des allocations pour tenir compte des changements survenus à l'indice des prix à la consommation. Que le montant exact versé à chaque enfant, bien qu'assujetti à un minimum national (...) soit laissé à la discrétion des provinces qui détermineront si les allocations familiales doivent varier en fonction de l'âge de l'enfant ou, comme certains l'ont déjà allégué, en fonction de l'importance de la famille".

Les nouvelles positions fédérales comportaient, en outre, que:

> "ceux dont le revenu d'emploi serait insuffisant en raison de la dimension de leur famille (même après l'augmentation des allocations familiales telle que proposée) ou en raison de la nature de leur emploi (emploi autonome, à temps partiel ou intermittent, et peu rémunéré) devraient bénéficier d'un supplément aux termes d'un régime unique et général de supplément du revenu, et comportant en outre des éléments d'incitation au travail" (1).

En décembre 1973, la législation québécoise sur les allocations familiales était adoptée. Elle allait permettre des rajustements aux échelles

---

(1) Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Marc Lalonde, "Document de travail sur la sécurité sociale au Canada", 18 avril 1973.

de prestations pour les enfants en vertu de la loi de l'aide sociale, améliorer le rapport prestations d'aide sociale et revenus du travail et rendre possibles aux familles de l'aide sociale des revenus totaux plus élevés.

La loi de l'aide sociale et les dispositions réglementaires modifiées successivement par le gouvernement manifestent depuis 1970 une évolution significative dans le sens du développement d'un régime intégré et de la garantie d'un revenu minimum pour ceux qui sont privés d'un revenu du travail. Le niveau des prestations, compte tenu du nombre d'adultes et d'enfants par famille, est égal pour tous. Le coût du logement n'est plus considéré comme un article à part dans la somme des besoins ordinaires, sauf s'il était moindre que $65 pour une personne et $85 pour un couple, depuis le ler novembre 1974 et pour satisfaire à l'économie de l'entente fédérale-provinciale dans ces cas. Les prestations ont fait l'objet d'augmentations substantielles et à plusieurs reprises. L'assistance-médicaments est venue s'ajouter à l'assurance-maladie. La politique d'incorporer, dans la mesure du possible, le coût de certains besoins spéciaux dans les prestations régulières devrait contribuer à hausser le revenu minimum de ceux qui sont admissibles à la loi de l'aide sociale.

Depuis le rapport Castonguay-Nepveu et le rapport Croll, l'idée d'un régime de revenu minimum garanti a continué d'occuper une place importante dans l'actualité, en dépit d'appréhensions diverses que son adoption comporterait des coûts au-delà des moyens de nos gouvernements et que l'instauration d'un tel régime viendrait en conflit avec la valeur prédominante que le travail rémunéré constitue le principal moyen pour les Canadiens d'assurer leur existence. Le Manitoba, l'Ontario, la Colombie britannique firent connaître tour à tour leur détermination d'expérimenter le régime sur une petite échelle et d'en faire l'évaluation. Le gouvernement central mettait éventuellement des sommes jusqu'à concurrence de $5 millions aux provinces qui voudraient entreprendre de telles expériences. La tenue au Canada d'un

séminaire de caractère international sous le thème "Le revenu annuel garanti, une approche intégrée" devait être l'occasion de la production de nombreuses analyses. C'est en 1972 que le gouvernement britannique, pour sa part, faisait connaître son intention d'adopter le plan Barber de revenu minimum garanti, sous forme de crédits d'impôt remboursables.

A l'occasion de la publication, en 1973, des documents de travail du séminaire Nuffield, M. Baetz, du CCDS, préfaçait ses travaux d'une analyse de la question du revenu minimum garanti:

> "La question la plus cruciale, lorsqu'on parle d'acceptabilité politique, réside dans l'attitude du public, surtout vis-à-vis de la pauvreté. Même si une saisissante proportion de 20 à 30% de la population du pays vit dans la pauvreté, les pauvres sont encore la minorité. Leur voix se fait davantage entendre, mais ils demeurent peu puissants sur le plan politique. L'acceptation de l'objectif d'un RAG dépendra de l'attitude de la majorité des Canadiens. En faisant appel à eux, on ne doit pas seulement recourir aux arguments moraux ou philosophiques, tels que les droits de l'homme, la dignité de tout citoyen, et le sens de la fraternité et de la solidarité, mais on doit aussi se fonder sur l'assurance qu'un programme du RAG ne nuira pas à l'ensemble du pays, ni ne modifiera trop défavorablement le sort des nantis.
>
> Il semble exister, par exemple, une crainte générale et profondément enracinée qu'un RAG ne réduise l'incitation à travailler. Que cette crainte soit fondée ou non (il faut espérer que les expériences qui se mènent actuellement aux Etats-Unis et celles qui sont projetées pour le Canada jetteront de la lumière sur la question), elle constitue à coup sûr à l'heure actuelle un obstacle politique de taille à l'acceptation d'un RAG. Il y a moyen d'alléger cette crainte en incorporant des incitations pécuniaires à travailler dans les mesures de sécurité financière nouvelles ou réformées à l'intention des aptes au travail, en plus de mesures d'emploi "garanti"; ces dernières devront s'accompagner d'une action destinée

> à mieux faire comprendre au public l'évolution du concept de l'emploi et ses effets sur l'éthique du travail.
>
> Les Canadiens à l'aise craignent naturellement d'y perdre à la redistribution des revenus, mais celle-ci est inévitable pour réaliser un RAG adéquat ...
>
> Pour qu'on puisse atteindre un RAG adéquat, la majorité des Canadiens devront être convaincus que l'augmentation des paiements de transfert, comme le dit le Conseil économique, constitue un meilleur emploi des ressources financières du pays que des mesures telles que des réductions d'impôt qui serviraient surtout à améliorer la situation de proue des titulaires de gros revenus ..." (1).

A l'occasion de sa 53ième assemblée générale à Ottawa, les 16-18 septembre 1973, le rapport d'un groupe de travail sur la sécurité sociale était soumis au Conseil canadien de développement social. Ce rapport était approuvé avec certaines modifications. Les grands objectifs proposés sont formulés comme étant de:

> "réduire sensiblement les disparités actuelles de niveau de vie et contribuer à éliminer la pauvreté;
>
> accroître l'égalité des chances pour tous et l'accès aux moyens qui permettent d'améliorer la qualité de vie;
>
> multiplier les options de travail de toute la population;
>
> augmenter la participation de tous les citoyens aux décisions qui influent sur leur vie et rendre ainsi le mécanisme décisionnel plus sensible à leurs besoins".

---

(1) CCDS "Le revenu annuel garanti: une approche intégrée", p. 37 et 38, 1973.

Pour réaliser ces objectifs, le CCDS propose qu'on définisse des seuils de revenu de pauvreté à considérer comme des minimums nationaux au sens du livre jaune "en adoptant comme point de départ un chiffre situé à 50% de la moyenne des revenus des familles canadiennes en 1973 et ajusté en fonction de la taille des familles". Le seuil de revenu de pauvreté se situerait entre $2,580 pour une personne et $11,180 pour une famille de 10. Un système d'assistance revenu à deux paliers serait complété par un programme permanent d'occasions de travail, des assurances sociales y compris l'assurance-chômage financée selon les principes admis dans la législation actuelle, les allocations familiales, les pensions de la sécurité de la vieillesse et celles aux anciens combattants. Un premier niveau d'assistance revenu serait disponible aux personnes dont le revenu est régulier mais faible par voie d'impôt négatif; l'allocation minimale étant fixée aux 2/3 des seuils de revenu de pauvreté, le deuxième palier, pour les personnes qui n'ont pas généralement de revenu ou dont le revenu est très faible et très intermittent des prestations annuelles égales au seuil recommandé. Les recommandations du CCDS sur le revenu minimum garanti sont assorties de recommandations relatives à la main-d'oeuvre, à l'expansion économique régionale, au salaire minimum, à l'éducation, aux soins de santé, au logement, à l'aide juridique, à la garde de jour des enfants, aux services d'auxiliaires familiales et aux centres communautaires (1).

En novembre 1973, le Conseil national du bien-être social prenait position sur le livre jaune. Après s'être dit d'accord sur l'objectif d'une redistribution des revenus qui aurait pour effet de redresser la marge entre les pauvres et les riches, le Conseil concluait que "toutes les propositions qui suivront seront jugées sur la base de la promesse du Document de travail de fournir un "revenu de base" tel qu'il puisse permettre à tous les Canadiens de vivre "dignement et convenablement" ".(2)

---

(1) CCDS "Pour une sécurité sociale plus équitable au Canada 1973", p. 5, 147-159.

(2) Conseil national du bien-être social: "Revenus et possibilités d'emploi - une prise de position du Conseil national du bien-être social sur le document de travail sur la sécurité sociale du gouvernement du Canada", novembre 1973.

"Les propositions de revenu garanti ont au moins un objectif commun: améliorer la courbe de distribution du revenu dans sa partie la plus faible, compte tenu des besoins, c'est-à-dire des charges familiales. Leur philosophie diffère selon celle que son auteur entretient, non plus sur le rôle des programmes de sécurité sociale, mais surtout sur le rôle des politiques économiques: le degré de confiance dans le plein-emploi, l'opportunité ou la non-opportunité de reviser les règles de fonctionnement du système économique, ainsi que le sens de cette revision.

En général, les auteurs de propositions de revenu annuel garanti prennent le soin d'expliciter les critères selon lesquels ils jugent adéquat ou acceptable un programme de sécurité du revenu. Ces critères tiennent lieu de sous-objectifs ou de contraintes. Les suivants sont ceux que l'on retrouve le plus souvent:

. efficacité des paiements;
. coût raisonnable;
. simplicité administrative;
. élimination de l'arbitraire;
. équité;
. respect de la dignité humaine;
. maintien de la motivation au travail;
. promotion de l'individu;
. "feasibility" politique.

L'échelle de préférence dans laquelle on situe ces critères paraît important, car il est évident que plusieurs de ces critères peuvent orienter dans des directions divergentes la sélection d'une technique ou d'une structure de programme" (1).

---

(1) Nicole V. Martin et Pierre-Paul Bellerose, "Les avantages-coûts du revenu annuel garanti", Cahiers de l'ENAP No 14, Série documents de travail, février 1973, p. 86 et 87.

La question du revenu minimum fait l'objet, par le biais de référence, dans les recommandations formulées par le CASF au ministre des Affaires sociales, en mars 1974. Dans le cadre de la problématique de la participation, le Conseil recommandait, entre autres:

> "Que les études visant à identifier les meilleurs moyens d'instaurer un régime de revenu garanti équitable et suffisant pour tous, et que les négociations déjà engagées à cet effet au niveau inter-gouvernemental soient poursuivies, de façon prioritaire et accélérée" (1);
>
> Que soit révisé "le régime actuel d'imposition à partir d'une nouvelle définition de l'équité fiscale qui permettrait de déterminer la capacité contributive de tous les citoyens en tenant compte non seulement du revenu mais aussi du standard de vie en rapport avec le caractère de parents et les charges familiales;
>
> Que le ministre des Affaires sociales saisisse le ministre du Revenu et le gouvernement des questions d'équité, relatives au fardeau fiscal et au standard de vie des individus, des ménages sans enfant et des familles;
>
> Qu'il fasse réviser à nouveau le programme des allocations familiales et l'élargir de façon à intégrer tout l'aspect de la compensation des charges familiales, sans négliger sa fonction redistributive" (2).

L'instauration d'un régime de revenu minimum garanti a fait l'objet de représentations au CASF dans le cadre de la consultation qu'il achève auprès des organismes familiaux. Les groupes de familles monoparentales invoquent que la situation économique des familles monoparentales est liée à la difficulté de percevoir les pensions alimentaires et à l'insuffisance des prestations d'aide

---

(1) "Contribution à une politique des affaires sociales et de la famille: les propositions et recommandations du Conseil des affaires sociales et de la famille", mars 1974, p. 15.

(2) Ibid, p. 19.

sociale. Les difficultés d'application de cette loi, l'attitude d'appréhension des agents qui l'administrent, l'impact négatif et humiliant de l'aide sociale du point de vue des bénéficiaires sont autant de raisons pour lesquelles les familles monoparentales recommandent l'instauration d'un régime de revenu minimum dont l'expérimentation pourrait être faite avec le groupe particulier de familles qu'elles constituent. Certains organismes oeuvrant auprès des familles de classes ouvrières ont aussi réclamé un régime de revenu minimum garanti pour maintenir un équilibre entre les besoins et les ressources en cette période de hausses constantes du coût de la vie.

Pendant que commençait l'inscription au programme expérimental manitobain des 2,500 familles invitées à participer à divers titres à l'expérimentation d'un régime de revenu minimum garanti au Manitoba, M. Marc Lalonde, devant un auditoire de délégués à la conférence canadienne du bien-être social à Calgary, faisait le point des travaux en cours en vue de l'instauration d'un régime de revenu minimum au Canada. Le Devoir titrait la publication de son texte: "La politique de l'avenir - le Canada est-il mûr pour une politique de revenu garanti?" (1).

---

(1) Le Devoir, 4 juillet 1974.

DEUXIEME PARTIE

L'ETAT DE LA QUESTION ET LES RECOMMANDATIONS

1. Le revenu minimum garanti: un objectif maintenant prioritaire

Le développement technologique, la croissance économique et l'augmentation de la productivité qui en a résulté ont permis au Québec d'atteindre le stade d'une économie de production de masse. Cependant, la hausse des revenus correspondante n'a permis l'accessibilité à la société de consommation de masse qu'à une partie seulement de la population. Certains groupes ont ressenti plus vivement l'insuffisance de leur revenu dans le climat nouveau. L'écart relatif de revenu entre les groupes les plus défavorisés et les autres non seulement ne s'est pas amenuisé mais s'est élargi.

Nous vivons un paradoxe: celui de la croissance économique continue et, en même temps, de l'augmentation de la pauvreté (1). La sorte d'économie qui est celle du Québec est très exposée au risque du chômage en raison de sa structure: deux économies superposées, l'une largement dépendante de capitaux et de marchés extérieurs et d'une technologie étrangère qui offre des niveaux de revenu plus élevés que l'autre réunissant des entreprises autochtones (2). Le bénéfice du développement économique s'est aussi inégalement réparti entre les régions du Québec et à l'intérieur de chacune des régions entraînant des concentrations de populations affluentes et des populations résiduelles pauvres. Ajoutons que le groupe le plus économiquement affluant au Québec ne s'identifie généralement pas au groupe majoritaire francophone de sa population. Plus récemment, on a vu se développer un phénomène économique nouveau: l'augmentation des taux de chômage même en

---

(1) Voir à ce sujet l'annexe II: Pourquoi le revenu minimum?, de Mario Ste-Croix. On explique ce paradoxe en page 82.

(2) Idem, p. 77 , pour l'explication du dualisme de l'économie du Québec.

période d'inflation (stagflation) traditionnellement associée à la croissance (1). D'autre part, les taux d'inflation subissent actuellement une ascension continue qui accable de façon toute particulière les personnes à faible revenu. Cette poussée inflationniste se fait sentir davantage dans des domaines vitaux comme l'alimentation et le logement. Par ailleurs, la publicité attribue une valeur "d'indispensable" à des biens considérés il n'y a pas tellement longtemps comme superflus. Dans cette problématique, les mesures susceptibles de corriger les inégalités constituent des interventions délicates dans un mécanisme compliqué. Un niveau de revenu décent pour tous apparaît particulièrement opportun.

Devant une telle situation, le revenu minimum, disponible aux travailleurs en chômage, aux travailleurs à faible salaire, aux populations de certaines régions défavorisées, devrait être suffisamment élevé pour permettre un niveau de consommation dans lequel ils puissent se considérer des citoyens à part entière. Leurs besoins s'ajoutent à ceux qui ont des charges spéciales en raison de leur état civil, de leurs responsabilités familiales ou en raison de leur appartenance à un groupe d'âge particulier. Un objectif souhaitable pourrait donc consister en un accroissement des revenus des individus et des familles qui ne sont pas capables de répondre à leurs besoins afin qu'ils accèdent au moins à un seuil socio-économique considéré comme décent. Le critère d'admissibilité à ce seuil devrait en être un d'identification des besoins des individus en rapport avec les revenus dont ils disposent et le revenu minimum dont ils devraient disposer. En conséquence:

---

(1) Op. cit., annexe II, p, 90 pour l'explication de la stagflation.

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

1.0 Que les revenus des individus et des familles qui ne peuvent répondre à leurs besoins soient accrus, pour qu'ils accèdent au moins au seuil socio-économique considéré comme décent et qu'ils atteignent un niveau de consommation perçu comme compatible avec un statut de citoyen à part entière.

2.0 Que la garantie d'un revenu minimum soit maintenant considérée comme un objectif prioritaire et urgent pour la collectivité québécoise et qu'une quantité suffisante de ressources soit rendue disponible pour mettre sur pied un régime de revenu minimum offrant la meilleure option possible à la collectivité.

Il existe actuellement tout un éventail de programmes dont le rôle est de pallier l'insuffisance des revenus. Cependant, nous devons admettre qu'ils sont assez limités quant à leur niveau de couverture et quant à la cohérence de leurs objectifs (1). Cela est vrai en dépit des modifications et améliorations substantielles apportées à ces programmes au cours des dernières années. La refonte des allocations familiales a permis la conjugaison de ces prestations avec celles de l'aide sociale. Les taux de prestations des allocations familiales furent largement augmentés en janvier 1974 (2). Depuis ce temps, le niveau des prestations augmente avec l'âge des enfants et leur rang dans la famille. D'autre part, les allocations familiales furent, en un certain sens, intégrées au programme d'aide sociale, dans le but d'inciter au travail et de satisfaire plus adéquatement au besoin des familles. Cette intégration favorisa une certaine incitation au travail en ce sens qu'il est devenu plus avantageux pour certains travailleurs rémunérés au salaire minimum de demeurer sur le marché du travail que de devenir bénéficiaire du programme d'aide sociale, et cela, quelles que soient ses

---

(1) Voir à ce sujet l'annexe III: L'Incohérence des divers éléments de la politique actuelle de sécurité du revenu par rapport à une notion de revenu minimum, de Mario Ste-Croix.

(2) Idem, p. 124, pour ces taux.

charges familiales. De plus, l'intégration a permis une hausse réelle des revenus de tous les bénéficiaires de l'aide sociale, bien que ces hausses furent inégales selon la taille de la famille et que ce furent les familles les plus petites qui en profitèrent le plus du point de vue de la correspondance entre le niveau des prestations et celui des besoins. Le programme de la sécurité de la vieillesse a vu son niveau de couverture s'élargir considérablement. Il a été complété d'un programme de supplément de revenu garanti pour les personnes âgées. Quant au programme d'assurance-chômage, il a été modifié à plusieurs reprises pour devenir accessible à un plus grand nombre de gens. Ses prestations ont été l'objet d'accroissements importants.

Pourtant, on dénote toujours un certain nombre d'incohérences et de vides à combler dans les divers programmes de sécurité du revenu. Les programmes qui doivent aider la famille à subvenir à ses besoins ne le font que pour partie. Par exemple, en vertu de la loi d'aide sociale, les travailleurs à faible revenu ne sont pas considérés comme ayant un droit à un revenu suffisant, comme ceux qui sont privés du revenu du travail. Ainsi, ils peuvent se retrouver dans une situation moins favorable que ceux qui sont sans emploi et bénéficient de l'aide sociale. En conséquence:

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

3.0 Que la garantie d'un revenu minimum tienne particulièrement compte des vides à combler:

a) entre le niveau des allocations familiales et celui de la charge réelle que les enfants constituent pour leurs parents;

b) entre le niveau de revenu des travailleurs à faible revenu et celui des autres catégories de personnes à qui on reconnaît la nécessité d'un revenu minimum décent.

4.0 Que la garantie d'un revenu minimum soit poursuivie par un régime général de sécurité du revenu qui soit cohérent avec les autres programmes et les mécanismes économiques.

Dans le but de maintenir une certaine incitation au travail, il faudrait que les prestations du nouveau régime de revenu minimum garanti, surtout chez les personnes en état de travailler, soient fixées à un niveau inférieur à celui du salaire minimum, comme c'est le cas actuellement pour les prestations provenant de l'intégration du programme de l'aide sociale et des allocations familiales. Cependant, afin d'offrir des prestations convenables, il serait important d'établir le salaire minimum à un niveau satisfaisant, supérieur au seuil de revenu minimum. De plus, il faudrait que l'on accorde à l'organisme chargé d'administrer la loi, les ressources et les pouvoirs nécessaires pour qu'il puisse exercer une surveillance efficace de la loi et qu'il soit en mesure d'évaluer périodiquement le niveau du salaire minimum et de le maintenir à un pourcentage satisfaisant du salaire moyen.

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

5.0 Que le salaire minimum soit établi et toujours maintenu à un niveau supérieur à celui du seuil de revenu minimum, afin que l'objectif de croissance du revenu n'entre pas en contradiction avec l'objectif d'incitation au travail.

6.0 Que soit accordé à l'organisme chargé d'administrer la loi du salaire minimum, les ressources et les pouvoirs nécessaires pour qu'il puisse exercer une surveillance efficace de la loi et qu'il soit en mesure d'évaluer périodiquement le niveau du salaire minimum et de le maintenir à un pourcentage satisfaisant du salaire moyen.

Ceux qui ont étudié l'insuffisance des revenus ont proposé des seuils de revenu minimum en se référant à diverses méthodes. Il ne peut y avoir de vérité absolue à une notion concrète de revenu minimum chiffrée en argent à un moment donné qui réconcilie toutes les variables impliquées dans la décision politique relative à cette notion, mais il est toujours mauvais, du point de vue de la cohérence, que plusieurs seuils soient fixés. Donc, il serait important de définir clairement par une loi un seuil de revenu minimum uniforme pour le Québec qui constituerait un point de référence pour l'ensemble des programmes. Ce seuil pourrait être fixé en s'inspirant des différentes méthodes actuellement connues et des variables identifiées. De plus, il faudrait que le montant fixé soit ajustable au coût de la vie. En conséquence:

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

7.0 Que soit défini par la loi un seuil de revenu minimum uniforme, à partir des méthodes connues et des variables identifiées et que ce seuil soit ajustable au coût de la vie.

2. Le revenu minimum garanti: un moyen pour améliorer la situation financière des défavorisés de même que la cohérence entre les différents programmes

Il ne suffit pas de prendre conscience des problèmes existants et de déterminer les objectifs qui seraient de nature à les faire disparaître. Encore faut-il tenter d'identifier les moyens de les atteindre. La prise de conscience ne constitue en fait qu'une étape pré-opérationnelle de la planification dont le processus réel ne commence que lorsqu'on prend une décision sur les objectifs à poursuivre et sur les moyens de les poursuivre méthodiquement. L'esquisse de programme de revenu minimum que nous préconisons constitue un moyen de pallier l'insuffisance des revenus à court terme. Par le fait même, elle constitue un moyen pouvant améliorer la situation financière des défavorisés de même que la cohérence entre les différents programmes. Nous espérons que ces recommandations seront de nature à tracer les avenues d'une réflexion beaucoup plus fondamentale sur le système de sécurité du revenu que devra adopter le Québec de demain.

2.1 L'esquisse d'une proposition de revenu minimum garanti

Les efforts de nos gouvernements dans le but d'augmenter le taux de croissance de notre économie se sont traduits en résultats souvent intéressants: élévation du niveau de vie, élargissement de la classe moyenne, augmentation des recettes fiscales. Cependant, nonobstant de tels résultats, on s'est aperçu que l'économie de marché laissée à elle seule ne pouvait effectuer une redistribution des revenus permettant à tous les citoyens de se situer au-dessus d'un niveau jugé convenable. D'autre part, les politiques actuelles de sécurité du revenu n'ayant pas réussi à régulariser la situation, nous demandons au gouvernement de remanier ces politiques dans le sens d'une politique intégrée de supplément du revenu des particuliers et des familles qui comprendrait différents paliers interreliés.

Dans la plupart des propositions actuelles de revenu minimum garanti, on dénote la préoccupation d'accroître le degré d'interrelation entre le régime de sécurité du revenu et le régime fiscal. L'intégration de ces deux modes de redistribution des revenus apportera des solutions au problème de la cohérence entre les différents programmes actuels, de même qu'au problème de la fixation d'un niveau de revenu minimum garanti qui soit acceptable pour tous. D'un autre côté, la mise sur pied d'un système d'impôt négatif sur le revenu viendra faciliter l'imposition de tous les revenus quels qu'ils soient et diminuer les risques de double imposition d'un même revenu. Enfin, dans le but d'améliorer l'équité fiscale (1), il faudra considérer vraiment dans l'avenir, non seulement le revenu monétaire mais aussi le revenu requis par l'état civil et les charges familiales. En conséquence:

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

  8.0 Que le système actuel de sécurité du revenu soit repensé et remanié de façon à privilégier l'objectif général de la lutte contre l'insuffisance des revenus, contrairement à la tendance actuelle qui est de privilégier les nombreux objectifs particuliers à chaque programme.

  9.0 Que le régime fiscal soit repensé en tenant compte d'une nouvelle définition de l'équité fiscale qui s'appuierait non seulement sur le revenu monétaire du particulier mais aussi vraiment sur le revenu requis par son état civil et ses charges familiales.

---

(1) Voir à ce sujet, l'annexe III: L'Incohérence des divers éléments de politique actuelle de sécurité du revenu par rapport à une notion de revenu minimum, de Mario Ste-Croix.

2.1.1 Un système à trois paliers, intégrant le régime de sécurité du revenu et le régime fiscal

Quelle que soit la méthode utilisée lors de la fixation des seuils de revenu, nous avons le choix entre plusieurs moyens techniques pour assurer un revenu minimum garanti. Les techniques les plus souvent proposées sont celles du dividende social, de l'impôt négatif sur le revenu et des crédits d'impôt. Nous avons choisi les deux dernières pour le système que nous préconisons.

L'impôt négatif "consiste en la diminution progressive, partielle ou totale d'une allocation, d'un subside ou d'un paiement de transfert de l'Etat, à mesure que le besoin de l'aide gouvernementale diminue" (1), alors que le crédit d'impôt remboursable "consiste à soustraire de l'impôt à payer une somme équivalente au crédit d'impôt permis" (2). L'individu qui ne reçoit aucun revenu recevra le crédit total sous forme de paiement, alors que l'individu qui reçoit des revenus engendrant un impôt à payer plus faible que le montant du crédit se verra octroyer la différence.

Le système que nous préconisons comporte trois paliers de supplémentation et de remplacement du revenu. Il s'agit des allocations sociales, des allocations familiales et des assurances sociales. Les deux premiers paliers (allocations sociales et familiales) pourraient se matérialiser sous forme de crédits d'impôt remboursables alors que le troisième palier (assurances sociales) pourrait prendre la forme de prestations assujetties à l'impôt. On voit donc qu'il y aurait peu de changement au niveau des assurances sociales puisqu'elles sont actuellement versées sous forme de prestations, assujetties à l'impôt sauf dans le cas d'assurances spéciales,

---

(1) Voir à ce sujet l'annexe I: "Qu'est-ce que le revenu minimum garanti?", de Mario Ste-Croix, p. 50. (1.2.2 - L'impôt négatif sur le revenu).

(2) Idem, p. 51, (1.2.4 - Le crédit d'impôt).

comme les prestations de la Commission des accidents du travail, qui ne sont pas taxées actuellement.

L'autre changement majeur apporté au régime actuel de sécurité du revenu réside dans son intégration au régime fiscal. Pour qu'une telle intégration devienne possible, plusieurs règles doivent être respectées. Premièrement, il s'agit d'uniformiser la définition de l'unité fiscale et de l'unité bénéficiaire, afin qu'il n'y ait pas d'incompatibilité entre ces deux entités. Deuxièmement, les deux régimes doivent adopter la même définition des revenus, de même que la même période de référence et d'ajustement. Enfin, il faut utiliser le même taux de taxation pour le régime de supplémentation que celui utilisé pour la première tranche de revenu imposable. Le respect de ces règles facilitera l'intégration des deux régimes en un tout cohérent.

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

10.0 Que les différentes politiques de sécurité du revenu soient réaménagées dans le sens d'une plus grande cohérence entre elles, afin qu'elles puissent s'intégrer à un système de compensation à l'absence de revenu et de supplément à son insuffisance qui comprendrait différents paliers interreliés.

11.0 Que le nouveau régime de sécurité du revenu soit conçu de façon à intégrer les programmes de sécurité du revenu et le régime fiscal.

2.1.1.1 Un premier palier: les allocations sociales

Le premier palier du régime que nous préconisons constitue sans doute le pivot central du régime, autour duquel gravitent tous les autres programmes. Le fait qu'il s'adresse à la fois aux personnes qui subissent une insuffisance ou une absence de revenu lui

confère le caractère de "revenu minimum garanti". Ce programme peut comporter différentes modalités d'application. Nous croyons cependant qu'il revient au ministère des Affaires sociales de préciser les différentes techniques qui pourraient être utilisées de même que les sommes qui pourraient lui être consacrées. Nous nous limiterons à spécifier qu'il pourrait prendre la forme d'un impôt négatif sur le revenu, relié à des crédits d'impôt et intégré à la fiscalité normale. De plus, il pourrait se ramifier en deux stades que nous décrivons ci-après:

. Le premier stade s'adresse aux personnes dont le revenu d'emploi, d'assurance sociale ou d'autres sources est insuffisant en raison de la nature même de leur emploi ou du niveau de leurs besoins en particulier et qui ne peuvent retirer aucune aide sous l'actuelle législation. Dans ce cas-ci, le programme jouerait le rôle d'assistance-revenu en assurant un supplément au revenu d'emploi touché par ces personnes. Mentionnons, en passant, que les personnes subissant une période de chômage temporaire seraient admissibles à ce programme. Elles pourraient, en effet, retirer des crédits de ce régime en plus des prestations qui leur seraient déjà versées en vertu du régime d'assurance-chômage (1).

. Le second stade s'adresse plus particulièrement à la fraction importante de la population qui ne peut travailler à cause de troubles physiques ou psychiques et qui, en grande partie, est constituée de personnes qui vivent actuellement en-dessous du seuil de pauvreté. Ce stade vient donc occuper le champ d'action de l'actuel programme de l'aide sociale, au titre des besoins ordinaires. Il est donc normal que le niveau de ces prestations soit supérieur à celui du stade I, parce que la clientèle qu'il représente est constituée de personnes en état permanent de non-travail,

---

(1) Op. cit., annexe III de Mario Ste-Croix; cette étude comporte une rubrique sur l'assurance-chômage, p. 139.

ayant comme seul revenu, ces prestations. Les chômeurs, au terme de leur période rémunérée par la combinaison de l'assurance-chômage et du revenu minimum garanti du stade I, pourraient passer à ce second stade. Les gens de plus de 65 ans recevraient automatiquement le revenu minimum garanti du stade II, comme substitut aux programmes actuels de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti.

La technique utilisée pour le fonctionnement de ce palier pourrait être celle des crédits d'impôt remboursables. Il s'agirait, en effet, de fixer deux niveaux de crédits d'impôt correspondant aux stades I et II des allocations sociales. Ces crédits d'impôt devraient donc correspondre à des seuils de revenu minimum préalablement fixés pour chaque stade. Advenant le cas que l'impôt à payer serait plus faible que le montant du crédit (parce que le revenu est bas), la différence devrait être payée à l'individu. De plus, l'individu ne recevant aucun revenu devrait recevoir le crédit total sous forme de paiement. C'est ce qui a été qualifié de crédit d'impôt"remboursable".

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

12.0 Que soit instauré un programme de revenu minimum garanti comprenant deux stades (comme premier palier du régime proposé) pour répondre tant aux personnes qui subissent une insuffisance qu'une absence de revenu.

13.0 Que le nouveau programme de revenu minimum garanti prenne la forme d'un impôt négatif sur le revenu relié à des crédits d'impôt remboursables et s'intègre à la fiscalité normale.

14.0 Que le premier stade du nouveau programme de revenu minimum vienne garantir un revenu supplémentaire aux personnes qui ne peuvent obtenir aucune aide sous l'actuelle législation, bien que leur revenu d'emploi ou d'assurance sociale est insuffisant, en raison de la nature même de leur emploi ou de leur situation de pensionné ou d'assuré et en raison de leurs besoins particuliers.

15.0 Que le second stade du nouveau programme de revenu minimum vienne se substituer à l'actuel programme d'aide sociale, au titre des besoins ordinaires, en répondant plus particulièrement à la fraction importante de la population qui ne peut travailler à cause de troubles physiques ou psychiques et qui, en grande partie, est constituée de personnes qui vivent actuellement en-dessous du seuil de pauvreté.

16.0 Que soit utilisée la technique des crédits d'impôt remboursables pour chaque stade des allocations sociales.

17.0 Que le niveau des prestations du stade II du nouveau régime de revenu minimum soit supérieur à celui du stade I, parce que la clientèle qu'il représente est constituée de personnes en état permanent de non-travail ayant ces seules prestations comme revenu.

2.1.1.2 Un second palier: les allocations familiales

Un moyen simple et efficace d'alléger les charges familiales réside dans un bon programme d'allocations familiales. C'est pour cette raison que nous préconisons un tel programme comme deuxième palier de notre proposition. Il faudra cependant que ces allocations familiales jouent plus complètement leur rôle de compensation des charges familiales occasionnées par les enfants. Logiquement, elles devraient donc se substituer à tous les autres programmes qui occupent totalement ou même partiellement le même champ

d'action, ce qui implique que les exemptions d'impôt pour enfants à charge devraient être abolies, alors que toutes les sommes versées par d'autres programmes et qui touchent à ce champ d'action devraient leur être amputées. Ce programme pourrait conserver son caractère universel et les prestations qui en découlent varier selon l'âge et le rang de l'enfant. Il n'en demeure pas moins que les sommes versées en vertu de ce programme devraient être augmentées substantiellement, parce que, d'une part, elles auraient à compenser les pertes de revenu découlant de l'abolition des exemptions d'impôt, de même que de l'amputation des montants accordés par d'autres programmes pour les charges familiales et, d'autre part, elles devraient tenir compte dans l'avenir de l'augmentation du coût de la vie.

Depuis janvier 1974, le programme des allocations familiales joue de façon accrue son rôle de compensation des charges familiales occasionnées par les enfants. En effet, la réforme importante faite à ce programme et son intégration partielle avec le programme de l'aide sociale a entraîné une amélioration de la couverture des coûts d'entretien des ménages, en plus d'un changement dans les modalités de couverture des frais afférents à l'habitation. Cependant, il y a encore lieu d'améliorer largement le programme des allocations familiales dans le sens d'une reconnaissance plus grande du fardeau que représentent les enfants à charge pour leurs parents.

La matérialisation de ce second palier pourrait se faire sous forme de crédits d'impôt pour enfants à charge, afin de conserver une certaine cohérence avec le premier palier du régime proposé. Le niveau de ces crédits pourrait être le même pour chaque enfant, ou varier selon l'âge et le rang de l'enfant pour mieux correspondre au coût réel d'entretien des enfants. Tout comme les crédits de base octroyés aux adultes ayant droit à des prestations de stade I

ou de stade II du régime des allocations sociales, ces crédits octroyés pour les enfants à charge devraient être remboursables. C'est-à-dire que la différence entre l'impôt à payer et le montant du crédit lorsque cet impôt à payer est plus faible que le montant du crédit devrait être payée à l'individu et que l'individu ne recevant aucun revenu devrait recevoir le crédit total sous forme de paiement.

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

18.0 Que le programme des allocations familiales soit revisé (en tant que second palier du régime proposé) de telle sorte qu'elles en viennent à compenser plus adéquatement aux charges familiales occasionnées par les enfants.

19.0 Que le programme des allocations familiales en vienne à canaliser toutes les sommes versées par d'autres programmes dans le but de compenser aux charges familiales occasionnées par les enfants.

20.0 Que les exemptions d'impôt pour enfants à charge soient abolies et que les sommes ainsi récupérées soient versées au régime des allocations familiales qui prendrait la forme de crédits d'impôt remboursables.

2.1.1.3 Un troisième palier: les assurances sociales

Le dernier palier concerne les assurances sociales. Nous proposons l'unification de ces programmes en un régime intégré des assurances sociales, pourvu d'un rôle bien défini: compenser aux pertes de revenu sous toutes ses formes, tout en permettant aux personnes touchées de retirer des niveaux de revenu auxquels elles ont été habituées pendant leur période active. Ce régime offrirait un revenu supplémentaire au revenu de

base déjà sssuré par le programme de revenu minimum garanti aux personnes touchées subitement par une perte de revenu. Les cotisations nécessaires au financement de ce régime devraient être perçues chez les employeurs et les employés ayant accepté de participer à l'un ou à plusieurs de ces programmes. Elles seraient déterminées selon une base actuarielle qui tiendrait compte des revenus. Il importe cependant qu'elles soient assez importantes pour permettre au régime de s'autofinancer et de demeurer indépendant de toute subvention gouvernementale. Cette condition est importante, puisque les fonds publics appartiennent à toute la collectivité et non seulement aux personnes qui participent à un régime. D'autre part, les prestations versées par le régime des assurances sociales seraient déterminées d'après les cotisations qui auraient été perçues. Elles ne devraient tenir compte ni de l'état civil de la personne, ni de ses charges familiales. Ce rôle incombe plutôt aux allocations sociales et familiales. L'exactitude dans la détermination du rôle que doit jouer ce régime de même que l'unification des différents programmes qu'il englobe lui confèrent un niveau de cohérence éliminant tout chevauchement entre les différents programmes.

- <u>Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec</u>:

21.0 Que les programmes actuels d'assurance sociale soient unifiés en un régime intégré des assurances sociales et fusionnés lorsque c'est possible (comme troisième palier du régime proposé) de telle sorte qu'ils en viennent à remplir adéquatement leur rôle de compensation aux pertes de revenu sous toutes ses formes.

22.0 Que le nouveau régime unifié des assurances sociales en vienne à s'autofinancer et que les actuelles subventions de l'Etat à l'un ou l'autre des programmes qui les composent soient versées au régime des allocations sociales.

23.0 Que soit défini plus clairement le rôle que doit jouer un programme d'assurance sociale pour qu'il soit véritablement un complément et non un substitut du régime de revenu minimum garanti.

2.1.1.3.1 L'assurance-chômage

Comme principal programme de ce régime unifié des assurances sociales, le programme d'assurance-chômage deviendrait plus spécifiquement une sorte d'assurance-salaire au bénéfice d'un groupe de personnes. Tout comme dans le programme actuel, les cotisations et les prestations seraient déterminées en fonction des salaires. Cependant, contrairement au programme actuel, la fraction importante de son financement qui lui vient du trésor public (1) lui serait amputée, en vertu du principe demandant l'autofinancement de tout programme du régime des assurances sociales. Les prestations offertes par le nouveau programme seraient donc considérablement diminuées par rapport à celles qui sont offertes par le programme actuel. C'est alors que les allocations sociales pourraient venir combler la différence, surtout pour les individus qui recevraient des prestations de faible importance. Auparavant, les personnes qui recevaient de faibles prestations d'assurance-chômage étaient limitées à ces prestations et ne pouvaient recevoir, par le biais d'un autre programme, les montants nécessaires pour leur permettre un revenu décent. La combinaison du revenu minimum garanti et de l'assurance-chômage viendrait améliorer le sort de cette classe de gens peu rémunérée par le travail et très vulnérable au chômage.

On remarque nettement la délimitation du rôle de chaque programme lors d'une situation de besoin. Le revenu minimum vient effectuer la redistribution des revenus qu'un programme d'assurance

---

(1) Op. cit., annexe III de Mario Ste-Croix, voir la rubrique sur l'assurance-chômage, p. 139.

spécialisé ne peut effectuer, en octroyant à chaque individu un minimum de revenu lui permettant de vivre décemment. L'assurance-chômage, par contre, vient combler la perte de revenu conséquente à une pénurie temporaire de travail. Ce programme vient donc pallier temporairement à un risque social, mais ne peut tenir compte de la situation différente de chacun.

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

  24.0 Que le programme d'assurance-chômage en vienne à s'autofinancer et que les sommes ainsi récupérées par le trésor public soient versées au régime des allocations sociales, pour lui aider à offrir un revenu minimum décent.

L'unification du programme d'assurance-chômage au régime intégré des assurances sociales amène un problème de juridiction constitutionnelle et administrative. Les deux autres principaux programmes d'assurance sociale, soit le Régime de rentes du Québec et la loi des accidents de travail, sont de juridiction provinciale. Tel n'est pas le cas cependant du programme d'assurance-chômage qui est administré par une commission fédérale. Donc, pour que l'unification devienne effective, il faudra un amendement à la constitution permettant un rapatriement au Québec de ce programme, qui pourrait par la suite être pris en charge et administré par le Québec.

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

  25.0 Que la constitution soit amendée de façon à ce que le régime d'assurance-chômage soit rapatrié au Québec.

2.1.1.3.2 Les autres programmes

Les programmes de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti n'auraient plus leur raison d'être puisque le programme de revenu minimum garanti viendrait les dédoubler. En effet, en vertu de ce programme, les personnes âgées pourraient recevoir des allocations sociales au même titre que les personnes inaptes à travailler. A titre de programme complémentaire, il y aurait lieu toutefois de lier le Régime de rentes du Québec au Régime des assurances sociales déjà proposé. Ce programme devrait s'autofinancer au même titre que les autres qui font partie de ce régime. De plus, son rôle demeurerait le même, sauf qu'il faudrait lui amputer les prestations versées actuellement aux orphelins et aux enfants de cotisants invalides qui devraient disparaître selon la logique du nouveau programme des allocations familiales. Les personnes qui bénéficieraient de ce programme pourraient profiter à la fois d'allocations et d'assurances sociales. Encore ici, le revenu minimum garanti serait l'instrument de redistribution des revenus et donc de lutte contre la pauvreté, alors que le Régime de rentes détiendrait le rôle plus spécifique d'apporter un supplément au revenu de base déjà assuré.

Le programme des accidents de travail pourrait également être intégré au régime proposé des assurances sociales. Il pourrait conserver à peu près sa forme actuelle, alors que le régime proposé des allocations sociales viendrait combler la différence entre les montants versés en vertu de ce programme et les seuils de revenu minimum, pour ceux qui ne percevraient que les prestations minimales. Ce programme devrait s'autofinancer à même les cotisations des employeurs et les prestations qu'il offre devraient être harmonisées avec celles des autres programmes du régime des assurances sociales qui jouent également le rôle d'assurance-revenu. De plus, les prestations versées par ce programme devraient être imposables.

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

26.0 Que soient abolis les programmes de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti sous leur forme actuelle et qu'ils soient intégrés au stade II du programme de revenu minimum garanti.

27.0 Que les prestations versées en vertu de la loi des accidents du travail deviennent imposables au même titre que tous les autres revenus.

2.2 Quelques règles à respecter au niveau de l'efficacité

La clientèle touchée par un tel programme peut se regrouper en deux classes: les aptes et les inaptes au travail. Il faut donc que le régime soit construit de telle façon qu'il n'incite pas ceux qui sont capables de travailler à passer du côté des chômeurs, parce que les rémunérations octroyées sont meilleures de ce côté.

Il existe une solution qui vient compliquer quelque peu le programme proposé. Il s'agit d'imposer les revenus supplémentaires (1) des personnes de stade I, donc aptes au travail, à des taux plus bas que celles du stade II. On sait cependant que les crédits offerts au stade I sont moins élevés que ceux du stade II qui vont à des gens qui ne peuvent travailler. Les crédits de stade II, par exemple, pourraient équivaloir aux seuils de revenu minimum fixés par l'Etat selon les méthodes connues; alors que ceux de stade I pourraient être fixés à un pourcentage déterminé de ces seuils.

---

(1) On considère comme revenus supplémentaires, les revenus gagnés en sus du seuil de revenu minimum.

L'ébauche de la proposition de revenu minimum que nous venons de tracer est très sommaire. Son étaiement demande un certain nombre d'études techniques qui devront être effectuées dans l'avenir. Il est probable qu'une telle proposition peut être appliquée sans occasionner de frictions majeures à l'intérieur d'une société comme la nôtre. En fait, cette proposition peut être considérée comme une proposition intermédiaire entre le régime actuel et un système totalement intégré de sécurité du revenu puisant ses fondements dans la philosophie pure de l'impôt négatif. Le remaniement du système fiscal et des allocations familiales de même que la création d'un programme de supplément au revenu d'emploi devraient constituer les premières mesures à envisager.

3. Le revenu minimum garanti: ses limites

La notion de revenu minimum a déjà pris place dans l'imagination populaire. Malgré la dimension imprécise qu'on lui attache et, pour cette raison, elle a tendance à prendre les dimensions d'un mythe. Dès qu'elle fut véhiculée à travers le public par le discours politique, on en est venu à la considérer comme une panacée à tous nos maux. Or, la réalité est différente.

Qu'il soit considéré comme un objectif ou comme une méthode, le revenu minimum a un rôle particulier et limité à jouer dans l'ensemble des mesures destinées à permettre à tous des revenus à la mesure de leurs besoins. C'est un palliatif à l'insuffisance ou à l'absence de revenu qui n'attaque en rien les causes de cette absence ou de cette insuffisance de revenu. Le revenu minimum vient tout juste soulager la misère due à l'absence ou à l'insuffisance des revenus. S'attaquer à la cause de cet état de chose, prévenir l'absence ou l'insuffisance des revenus plutôt que d'y compenser par le revenu minimum requièrent des mesures plus drastiques. Ainsi le premier moyen de prévenir l'absence de revenu à un travailleur en chômage, c'est de lui procurer du travail. Le premier moyen d'améliorer le sort du travailleur pauvre, c'est d'augmenter son salaire. C'est à la lumière de ces considérations que:

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

28.0 Que la notion de revenu minimum considérée comme objectif ou comme moyen soit expliquée et largement diffusée à travers le public afin que la population puisse en identifier les effets positifs comme les limitations.

Un programme de revenu minimum ne peut être conçu en vase-clos et il doit tenir compte d'un ensemble de mesures qui doivent l'entourer. C'est ce qui fait dire aux membres de la Commission Castonguay-Nepveu:

> "La politique de sécurité du revenu doit donc s'intégrer dans un vaste ensemble de mesures où elle exerce un rôle précis: celui de pallier le manque à gagner ou l'insuffisance de ressources. Son efficacité dépend alors en grande partie des mesures qu'elle complète" (1).

Généralement, on est d'accord pour affirmer que les mesures de prévention et de lutte contre l'insuffisance des revenus ne sont pas du ressort du ministère des Affaires sociales. C'est pour cette raison que nous ne faisons qu'effleurer le sujet. Cependant, tous sont d'accord pour affirmer qu'il doit exister une certaine cohérence entre les mesures palliatives appliquées pour atténuer les conséquences négatives de l'insuffisance des revenus et les mesures de prévention et de lutte contre ce fléau. De plus, l'efficacité d'une politique de revenu minimum garanti dépendra en majeure partie de l'efficacité des mesures qui seront prises parallèlement pour prévenir ou pour enrayer le malaise qui fait l'objet de ces politiques. Ainsi, par exemple, de bonnes politiques de

---

(1) Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social: La sécurité du revenu, Tome I, Volume V, gouvernement du Québec, 1971, p. 229.

protection et d'information du consommateur viendront diminuer les effets néfastes de la publicité et du crédit sur le revenu des gens, tout comme de bonnes politiques de main-d'oeuvre et d'emploi viendront réduire le chômage et donc accroître l'efficacité du revenu minimum garanti.

Des politiques qui s'attaquent aux conséquences de l'insuffisance des revenus sont très acceptables à court terme. A plus long terme cependant, il ne faut pas en rester là. Il faut alors privilégier des politiques aptes à faire disparaître les causes de l'insuffisance des revenus. C'est ce qui lie des politiques orientées vers la croissance de l'emploi, vers la stabilisation des prix, vers la protection du consommateur et bien d'autres orientées vers la prévention de l'insuffisance des revenus à une politique de revenu minimum garanti. En conséquence:

- Le Conseil des affaires sociales et de la famille recommande au Ministre des Affaires sociales et au gouvernement du Québec:

29.0 Que la recherche soit orientée à l'avenir vers la connaissance des causes de l'insuffisance des revenus et vers la détermination d'une politique globale visant à les faire disparaître.